

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 320

Panamá, 21 de marzo de 2018

**Proceso Contencioso Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Alegato de Conclusión.**

El Licenciado Ubaldo Antonio Vallejos De León, actuando en representación de **Carlos Javier Villarreal**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 153-A de 17 de mayo de 2016, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón al actor en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

**I. Antecedentes.**

Según las constancias procesales, el acto acusado en la presente causa lo constituye el Decreto de Personal 153-A de 17 de mayo de 2016, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, mediante el cual se destituyó a **Carlos Javier Villarreal**, del cargo de Subteniente, código 8025070, Planilla 166, Posición 14033 (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración que fue decidido a través del Resuelto 300-R-300 de 11 de mayo de

2017, expedido por el Ministro de Seguridad Pública, el cual le fue notificado el 22 de mayo de 2017, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 13-14 y su reverso del expediente judicial).

El 22 de junio de 2017, **Carlos Javier Villarreal**, actuando por medio de apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en el que solicita que se declare nulo, por ilegal, el decreto de personal acusado y su acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo que ejercía en la Policía Nacional y, por ende, el pago de los salarios que haya dejado de percibir (Cfr. foja 2-3 del expediente judicial).

## **II. Descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.**

Luego de agotada la mayor parte de las etapas de este proceso, mantenemos sin mayor variante la opinión expresada en nuestra **Vista 1169 de 18 de octubre de 2017**, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos, se observa que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por el actor con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

En efecto, tal como lo dijimos al contestar la acción en estudio, los argumentos presentados por el apoderado judicial del recurrente giran en torno a que la desvinculación de **Carlos Javier Villarreal** es ilegal debido a que su representado debió ser objeto de un procedimiento disciplinario acorde a las disposiciones que garanticen el debido proceso; que no se le comunicó de manera formal y por escrito que existía una investigación directamente en su contra; que el acto administrativo no cumplió con lo relativo a los procedimientos de la investigación disciplinaria que acreditaran las infracciones cometidas por el accionante.

A su juicio del actor, dicha investigación no comprende suficientes elementos probatorios que acrediten la vinculación de su representado con los cargos endilgados, por lo que, considera que no era aplicable una sanción de máxima gravedad como lo es la destitución del cargo que ejercía; pues, para denigrar la buena imagen de la institución se requieren de conductas idóneas y no

simples afirmaciones de aparentes comportamientos que rayan con la dignidad de la Policía Nacional (Cfr. fojas 5-8 del expediente judicial).

Luego de examinar los anteriores argumentos, esta Procuraduría observa que las normas invocadas se encuentran estrechamente relacionadas entre sí, por lo que las analizaremos de manera conjunta, advirtiendo que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón a Carlos Javier Villarreal**; criterio que basamos en lo que exponemos a continuación.

Del contenido de las constancias procesales contenidas en el expediente administrativo, este Despacho observa que el día 29 de septiembre de 2015, se produce la audiencia celebrada en la Junta Disciplinaria Superior para tender el caso del Subteniente 14033 Carlos Villarreal de acuerdo al Informe de Investigación Disciplinaria 739-15 de 23 de junio de 2015, emitido por la Dirección de Responsabilidad Profesional, por la falta al reglamento disciplinario en su Artículo 133, Numeral 1, que a la letra dice: "Denigrar la buena imagen de la institución" (Cfr. fojas 52 a 56 del expediente disciplinario).

En el documento descrito en líneas anteriores, se observa en el apartado "Conclusión de los Miembros de la Junta Disciplinaria Superior" lo siguiente:

"...

Esta Junta Disciplinaria Superior, luego de haber examinado las pruebas documentales y luego de haber escuchado los argumentos de la defensa y los descargos de la unidad acusada, debemos (sic) que la falta queda debidamente acreditada mediante lo expuesto en el Informe de Investigación Disciplinaria No. 739-15, emitido por la Dirección de Responsabilidad Profesional.

Sobre el particular, debemos señalar que existen señalamientos directos en contra del Subteniente Villarreal en cuanto a que el mismo recibió un maletín de parte del Sargento Cazorla, por lo que en este sentido señalamos que se produce una infracción directa al reglamento disciplinario, en el sentido de denigrar la buena imagen de la institución, al ser partícipe de la introducción de artículos que son prohibidos en un centro penal. El maletín fue encontrado en el punto #4, el cual era el punto de vigilancia y responsabilidad de la unidad, el mismo mantenía objetos prohibidos para un penal.

Toca a esta Junta Disciplinaria Superior definir en qué consiste 'denigrar la buena imagen de la institución', para tal efecto señalamos, que es aquel momento en que por actuaciones de sus unidades policiales, se dé una situación ilegal, inmoral o contraria a cualquier principio ético y de formación policial donde la misma sea percibida u

observada, tanto por terceros a la institución, como para lo interno de ésta, dando como resultado la lesión al prestigio de la misma.

..." (Cfr. fojas 54 a 56 del expediente disciplinario)

De igual manera, la Junta Disciplinaria Superior también señaló lo siguiente:

"Adicionalmente, cabe citar el artículo 2 de la Ley 18 de 1997, que establece que la Policía Nacional es una institución encargada de garantizar la paz, seguridad de la ciudadanía, el cumplimiento y la observación de la Constitución Política de la República y demás leyes; de lo anterior, atendemos que es deber de todos los miembros juramentados el cumplir con la leyes, por lo que mal podríamos obviar la situación que tenemos en análisis, ya no es aceptable para nosotros conductas como las que estudiamos en éste expediente.

Queda claro para la unidad que desde que entramos a esta institución podemos ser líderes y ejemplares para todo aquel que nos observe, en este sentido, consideramos que la conducta plasmada no es apropiada por parte de un miembro juramentado de la policía nacional. Recordarle que debe ser honesto, honrado y servir como modelo para sus compañeros y subalternos.

El artículo 8 de la Ley 18 de 1997 (sic), los miembros de la Policía Nacional son servidores públicos, por tanto, deberán conducirse, en todo momento, conforme a los postulados señalados en los principios éticos, de los servidores públicos: lealtad, vocación de servicio, honradez, responsabilidad, eficiencia, valor, transparencia. Les corresponde, sin excepción, ejercer sus funciones con absoluto respeto a la Constitución Política y a la Ley.

Por otra parte, toda unidad policial debe servir de ejemplo para la ciudadanía en general, al ser nosotros garantes del cumplimiento de la leyes y de la prevención y represión de los actos delictivos, son los uniformados los que deben emitir una imagen correcta en el sentido de lo moral, lo ético, disciplinario y legal en todas las actuaciones que realicen en su vida tanto institucional como privada.

**A modo de conclusión la Junta Disciplinaria Superior, en uso de sus facultades legales, estima:**

**Elevar al señor Presidente de la República por conducto del Ministro de Seguridad Pública y del Director General de la Policía Nacional, la recomendación de destitución del cargo del subteniente 14033 Carlos Villarreal, al considerar que ha quedado plenamente acreditada la comisión de la falta fundamentada en al Artículo 133, Numeral 1, que a la letra dice: "Denigrar la buena imagen de la institución". (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 55 y 56 del expediente disciplinario).**

Cabe destacar, que del Informe de Investigación Disciplinaria 739-15 de 23 de junio de 2015, emitido por la Dirección de Responsabilidad Profesional, por la falta al reglamento disciplinario en su Artículo 133, Numeral 1, que a la letra dice: "Denigrar la buena imagen de la institución".

En tal sentido, esta Procuraduría observa que la institución demandada realiza una serie de diligencias con el fin desacreditar la comisión de la falta y la presunta vinculación de sus autores o partícipes, de la cual se desprende lo siguiente:

"...

- a. Está plasmado que fueron el Subteniente 14033 **CARLOS VILLARREAL**, Sargento 1ro. 16664 **HÉCTOR PÉREZ**, Sargento 2do. 47360 **JONATHAN CAZORLA**, los que participaron en la introducción del maletín de color negro. Esta opinión surge de las declaraciones rendidas por el Cabo 2do. Juan Moreno, Sargento 1ro. **HÉCTOR PÉREZ** y el Cabo 2do. José Crisoto, antes citadas, quienes describieron la forma como ocurrieron los hechos y la forma como utilizaron para tal fin la patrulla con código 82230.
- b. Que los descargos del Subteniente 14033 **CARLOS VILLARREAL**, Sargento 1ro. 16664 **HÉCTOR PÉREZ**, y el Sargento 2do. 47360 **JONATHAN CAZORLA**, indican que nunca observaron el maletín negro y desconocían el porqué de estas acusaciones. **Sin embargo, se acreditó que el Subteniente VILLARREAL, fue quien agarró el maletín negro y lo dejó en las tuberías que están a un costado del Control 4.** El Sargento 1ro. **PÉREZ**, que aceptó que el Sargento 2do. **CARZOLA**, le subió un maletín en los asientos delanteros de la patrulla que él conducía y dicho bolso fue tomado por el Subteniente **VILLARREAL**, cuando estaba acompañado por el Teniente **LÓPEZ**, este señalamiento los incrimina de manera directa..." (Cfr. fojas 39 y 40 del expediente disciplinario).

En tal sentido, el artículo 133 (numeral 1) del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, que prevé lo siguiente:

**"Artículo 133. Se consideran faltas gravísimas de conducta:**

1. Denigrar la buena imagen de la institución-  
3..."

Sobre el particular, la conducta descrita conllevaba la destitución directa de conformidad con el artículo 132 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, que es del siguiente tenor:

**“Artículo 132. Las faltas gravísimas** son aquellas de competencia de la Junta Disciplinaria Superior y **podrán ser castigadas con cualesquiera de las siguientes sanciones:**

1. Arresto no mayor de sesenta (6) días.
2. **Destitución**” (La negrita es nuestra) (Cfr. página 35 de la Gaceta Oficial 23,371 de 5 de septiembre de 1997).

De lo expuesto, se concluye que la destitución de **Carlos Villarreal** fue proporcional y legal; ya que **la sanción aplicada resulta cónsona con la falta cometida** y la institución demandada **cumplió con los procedimientos establecidos para aplicar esa medida**. Igualmente, **se respetaron las garantías del debido proceso y derecho de defensa**, puesto que para llegar a la remoción definitiva del cargo que ejercía en la Policía Nacional, **se cumplieron con todas las fases de la investigación**, misma que fue llevada a cabo por la Dirección de Responsabilidad Profesional, y dentro de la cual **el actor tuvo la oportunidad de presentar sus descargos junto con las pruebas que considerara necesarias**. Una vez culminados dichos trámites administrativos, el resultado fue remitido a la Junta Disciplinaria Superior, cuyos miembros, previa verificación de la falta, recomendaron al Órgano Ejecutivo proceder a su destitución, lo que nos permite determinar que **no se han violado las disposiciones invocadas en la demanda**, de ahí que los cargos de infracción que aduce el ex servidor deben ser desestimados por la Sala Tercera (Cfr. fojas 3 a 9 del expediente judicial).

Al respecto, la Sala en Sentencia de 4 de abril de 2016, resolvió una situación similar a la que ocupa nuestra atención, en los términos siguientes:

“...

En este punto, es necesario señalar que, la Junta Disciplinaria Superior, conforme al artículo 21 del Decreto Ejecutivo 172 e 29 de julio de 1999, tiene la responsabilidad de ventilar las faltas gravísimas cometidas por los miembros de la Policía Nacional, determinar si hubo o no violación al Reglamento Disciplinario, informar y recomendar la sanción correspondiente, entre otras funciones, lo que significa que este ente inicia su actividad luego de concluida las investigaciones pertinentes.

Iniciado el proceso disciplinario, se le informaron los cargos..., se le proveyó la debida asistencia técnica, se le dio la oportunidad para presentar sus descargos, momento en que rindió declaración de los hechos.

En este sentido, se observa que la institución sustenta en debida forma, la vinculación del señor... a los hechos que dieron origen al procedimiento disciplinario, por lo cual, los miembros de la Junta Disciplinaria Superior concluyen, la comisión de la falta que da lugar a la sanción de destitución del cargo, misma que fue ejecutada por conducto del Ministerio de Seguridad Pública.

Se desprende de lo anterior, **que dicha destitución se fundamentó en una falta disciplinaria gravísima** que da lugar a la sanción de destitución, enunciada en el numeral 1 del artículo 133 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, la sanción impuesta también se enmarca en el numeral 2 del artículo 103 de la ley 18 de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, ambas normas son del tenor siguiente:

**'Artículo 133. Se consideran faltas gravísimas de conducta:**

**1. Denigrar la buena imagen de la institución.'**

"Artículo

103. Los miembros de la Policía Nacional que pertenezcan a la carrera policial, serán destituidos, motivo por el cual se les eliminará en el correspondiente escalafón de la institución, en los siguientes casos:

Haber sido condenado mediante sentencia judicial ejecutoriada por la comisión de un delito doloso que conlleve pena de prisión.

Por decisión disciplinaria ejecutoriada, tras la violación de los preceptos establecidos en la presente Ley o en sus reglamentos."

Cabe advertir que, en estos casos no es necesario la sentencia penal para que se produzca la sanción disciplinaria, si bien en ambos procesos se relacionarían en la presunta participación del señor... con el hecho investigado, las sanciones impuestas obedecen a ordenamientos de naturaleza distinta, que protegen bienes jurídicos diferentes, quedando demostrado en la investigación disciplinaria que la actuación del ex-funcionario comprometía el prestigio de la institución, razón por la cual hay lugar a la sanción disciplinaria.

**Sin menoscabo de lo anterior, debe tenerse presente que la buena imagen y el prestigio de las instituciones gubernamentales como está previsto en las causales de destitución por faltas de conducta y sus agravantes dependen, en gran medida, de la probidad con la que se conduzcan sus propios funcionarios, y este tipo de acciones irregulares empañan el esfuerzo que realiza la Policía Nacional por elevar la percepción pública que de ella se tiene. Esta Sala, no puede pasar por alto este tipo de acciones que ponen en riesgo la dignidad y el respeto institucional de un ente que requiere de la confianza y seguridad de los ciudadanos para ejercer su labor de protección y servicio.**

Aunado al hecho de que, es censurable por parte de la sociedad panameña cualquier tipo de vinculación de un agente de la Policía Nacional en un caso relacionado con drogas, situación que podría resultar

en la pérdida de credibilidad de la comunidad, en la lucha contra el narcotráfico; razón suficiente para desvincularlo de la administración pública, por **denigrar la buena imagen de la institución.**

Por las razones expuestas, no se encuentran llamados a prosperar los cargos de violación alegados por la parte actora del artículo 34 de la ley 38 de 2000 ni de los artículos 56 y 111 del Decreto Ejecutivo 204 de 1997, toda vez que la sanción disciplinaria se aplicó en observancia al debido proceso, permitiéndole al actor presentar sus descargos acompañado de una defensa técnica, frente a los cargos formulados por la Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional, luego de una fase investigativa que lo vinculan a la comisión un ilícito contra la seguridad colectiva, **situación que a su vez, denigra la buena imagen de la institución. Por lo que, consideramos que la falta disciplinaria fue debidamente comprobada y, siendo que la misma admite la destitución directa, fue desvinculado del cargo por denigrar la buena imagen de la institución.**

Por tanto, la parte actora no acredita la ilegalidad del Decreto de Personal No. 1262 de 31 de diciembre de 2013, que se recurre, no resultando procedente declarar la nulidad del acto ni las consecuentes declaraciones solicitadas.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley DECLARA QUE NO ES ILEGAL el Decreto de Personal No. 1262 de 31 de diciembre de 2013, dictado por conducto del Ministro de Seguridad Pública, así como tampoco el acto confirmatorio, y, por lo tanto, NO ACCEDE a las pretensiones del demandante." (La negrita es nuestra)

### III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por el demandante para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción de plena jurisdicción.

En tal sentido, se observa que a través del **Auto de Pruebas 70 de 1 de febrero de 2018**, se admitieron como pruebas los siguientes documentos: poder, la copia autenticada del Decreto de Personal 153-A de 17 de mayo de 2016; la copia autenticada del Resuelto 300-R-300 de 11 de mayo de 2017; el certificado emitido por el Ministerio de Seguridad del subteniente 14033, Carlos Villarreal de fecha 14 de abril de 2014; el Decreto Ejecutivo por el cual se concede la condecoración de la Policía Nacional "Medalla al servicio Distinguido" creado mediante Decreto Ejecutivo 172 de 29 de

julio de 1999, otorgado a Carlos Villarreal de fecha 20 de abril de 2005 (Cfr. fojas 1, 12 a 16 del expediente judicial).

De igual manera, se admitió la prueba de Informe aducida por la Procuraduría de la Administración y la parte actora la **copia autenticada del expediente de personal** y la copia autenticada del expediente disciplinario que guarda relación al presente negocio jurídico, misma que fue solicitada a través del Oficio 306 de 16 de febrero de 2018 por la Sala Tercera y **que fueron remitidos mediante Nota 0207-DAL-18 de fecha de recibido 15 de marzo de 2018.** (Cfr. fojas 43 y 44 del expediente judicial) (documento aportado aparte).

De las constancias procesales, se desprende que **las pruebas admitidas y aportadas al expediente, no logran acreditar de manera adecuada lo señalado por Carlos Javier Villarreal en sustento de su pretensión**, de ahí que este Despacho estima que el demandante no asumió en forma adecuada **la carga procesal a la que se refiere el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió esa alta Corporación de Justicia en su Sentencia de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo, lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos...** Adicional a ello, consta en el expediente, **que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.**

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ (El subrayado corresponde a esta Sala).

Al respecto del artículo transcrito, **es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *‘en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores’.* (PENAGOS, Gustavo. *Vía Gubernativa*. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que '*la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor*'. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fé, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...'' (Lo resaltado es nuestro).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, **se infiere la importancia que tiene que el actor cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba que den sustento a la demanda presentada por **Carlos Javier Villarreal**; por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 153-A de 17 de mayo de 2016**, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 470-17